

## Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: eine kritische Analyse

Stahl, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stahl, D. (2005). Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: eine kritische Analyse. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 206-230). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338817>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Dieter Stahl*

## **Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse**

S. 206 bis 230

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

## **Das föderative System in Deutschland**

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und  
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

## **Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse**

### *Gliederung*

1. Einleitung
2. Anforderungen an einen Finanzausgleich aus ökonomischer Sicht
3. Ausgleichsgrad des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland
  - 3.1 Bestimmung der Finanzkraft
  - 3.2 Bedarfelemente im bundesstaatlichen Finanzausgleich
  - 3.3 Definition des Ausgleichsgrades
  - 3.4 Zwischenfazit zum Ausgleichsgrad
4. Anreizwirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland
  - 4.1 Ursachen der unterschiedlich hohen Selbstbehalte
  - 4.2 Zum Einfluss der Wirtschaftspolitik der Länder auf ihre ökonomische Entwicklung
  - 4.3 Zum Einfluss der Selbstbehalte auf die Finanzpolitik der Länder
  - 4.4 Mehreinnahmen als Anreiz für Landesregierungen?
  - 4.5 Prämienmodell im Finanzausgleich ab 2005
  - 4.6 Zwischenfazit zu den Anreizwirkungen
5. Schlussbemerkung

### Literatur

### **1. Einleitung**

Nach der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes und des Solidarpaktfortführungsgesetzes Ende des Jahres 2001 hat sich die Diskussion um den bundesstaatlichen Finanzausgleich beruhigt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die anvisierte Haltbarkeit des neuen Finanzausgleichsrechts (bis zum Jahr 2019) nicht erreicht werden wird. So werden im Zuge der Gemeindefinanzreform und der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung möglicherweise schon bald Anpassungen notwendig werden. Außerdem wird das Bundesverfassungsgericht im Verlauf der Verhandlung um die Berliner Klage auf Sanierungshilfen möglicherweise einen Blick auf die Neuregelungen im Finanzausgleichsgesetz werfen. Vor diesem Hintergrund werden im Weiteren der Ausgleichsgrad und die Anreizwirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs diskutiert.

## 2. Anforderungen an einen Finanzausgleich aus ökonomischer Sicht

Ein horizontaler Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften soll aus ökonomischer Sicht vor allem folgende Funktionen erfüllen:<sup>1</sup>

1. Es soll eine Annäherung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gebietskörperschaften vorgenommen werden. Damit sollen zu starke regionale Divergenzen sowie unerwünschte Wanderungen vermieden werden. In Deutschland ist dieses Ziel in der Forderung nach einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Grundgesetz kodifiziert. Daraus leitet sich die primär distributionspolitische Ausrichtung des deutschen Länderfinanzausgleichs ab. – Implizit wird von einer Annäherung der Finanzkraft häufig auch die Schaffung ähnlicher ökonomischer Entwicklungschancen erwartet.
2. Bei einer Annäherung von Finanzkraft und Finanzbedarf sollen jedoch die Anreize, eigene Steuereinnahmen zu erzielen, sowohl für finanzstarke wie auch für finanzschwache Gebietskörperschaften erhalten bleiben. Das ist die zentrale allokativen Nebenbedingung für eine distributionspolitisch motivierte Annäherung der Finanzkraft. Dabei besteht ein Grundkonflikt zwischen den beiden Zielsetzungen: Je höher das Verteilungsziel gewichtet wird, desto schwächer kommen allokativen politische Gesichtspunkte zur Geltung. Eine Auflösung dieses Zielkonflikts ist letztlich nur über Pauschalzahlungen möglich. Die haben jedoch keinen Bezug zur aktuellen Finanzkraft und dem aktuellen Finanzbedarf.
3. Es soll – im Sinne einer weiteren allokativen Nebenbedingung – eine Internalisierung von räumlichen externen Effekten (spillovers) erfolgen, obwohl die Leistungsfähigkeit eines horizontalen Finanzausgleichs in Bezug auf diesen Punkt meist skeptisch eingeschätzt wird. Bei der Konstruktion eines Finanzausgleichs geht es deshalb grundsätzlich immer um eine politische Gewichtung der Allokations- und Verteilungszielsetzungen.

## 3. Ausgleichsgrad des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland

Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland ist ein Einnahmekraftausgleich mit selektiven Bedarfelementen. Für eine distributionspolitische Beurteilung ist die Annäherung bzw. der Grad an Annäherung der Finanzkraft entscheidend. Dabei ist zu differenzieren zwischen der Finanzkraft nach der Berechnungssystematik des Länderfinanzausgleichs und der tatsächlich in den einzelnen Ländern vorhandenen Finanzausstattung. Wie die Tabelle 1 zeigt, ist die Annäherung der Finanzkraft nach der Berechnungssystematik des Finanzausgleichsgesetzes sehr weitgehend, während die Unterschiede der tatsächlichen Finanzausstattung immer noch ganz erheblich sind.

Innerhalb der Gruppe der alten Flächenländer beträgt der Unterschied bei der tatsächlichen Finanzausstattung nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen rund 370 Euro pro Einwohner und rund 530 Euro bei der Finanzausstattung nach Finanzausgleich und sämtlichen Bundesergänzungszuweisungen. Innerhalb der neuen Länder ist die Spannbreite bei der Finanzausstattung nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen mit rund

<sup>1</sup> Vgl. Peffekoven 1993. – Eine weitergehende Differenzierung findet sich beispielsweise bei Homburg 1997.

Tab. 1

Finanzkraft im Länderfinanzausgleich bzw. Finanzausstattung nach Fehlbetrags-BEZ

2001	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB
Finanzkraft nach geltendem Recht	2.266	2.308	2.313	2.215	2.369	2.221	2.214	2.218	2.213	2.212	2.207
Finanzkraft nach Recht ab 2005	2.318	2.392	2.402	2.272	2.476	2.267	2.275	2.276	2.279	2.265	2.276
Finanzausstattung nach geltendem Recht	2.667	2.712	2.715	2.452	2.821	2.366	2.486	2.321	2.506	2.315	2.321

2001	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS	alte Länder	neue Länder und BE	finanz-starke alte Flächen-länder	finanz-schwache alte Flächen-länder	Stadt-staaten
Finanzkraft nach geltendem Recht	2.211	2.219	2.949	3.069	2.911	2.317	2.306	2.360	2.301	2.215	2.981
Finanzkraft nach Recht ab 2005	2.285	2.274	3.026	3.219	3.037	2.389	2.381	2.421	2.377	2.274	3.085
Finanzausstattung nach geltendem Recht	2.334	2.479	3.318	3.884	3.439	2.656	2.690	2.528	2.710	2.472	3.500

Tab. 1 (Forts.)

Finanzkraft im Länderfinanzausgleich bzw. Finanzausstattung nach allen finanzausgleichsbezogenen Zahlungen

2001	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB
	- Euro / EW -										
Finanzkraft nach geltendem Recht	2.222	2.264	2.269	2.212	2.325	2.646	2.232	2.684	2.237	2.670	2.630
Finanzkraft nach Recht ab 2005	2.318	2.392	2.402	2.273	2.476	2.898	2.287	2.935	2.300	2.912	2.873
Finanzausstattung nach geltendem Recht	2.623	2.668	2.671	2.448	2.777	2.786	2.504	2.781	2.530	2.770	2.744

2001	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS	alte Länder	neue Länder und BE	finanzstarke alte Flächenländer	finanzschwache alte Flächenländer	Stadtstaaten
Finanzkraft nach geltendem Recht	2.686	2.724	3.361	3.019	4.100	2.400	2.296	2.798	2.257	2.256	3.343
Finanzkraft nach Recht ab 2005	2.951	2.333	3.631	3.243	3.160	2.524	2.385	3.052	2.377	2.285	3.461
Finanzausstattung nach geltendem Recht	2.804	2.983	3.730	3.833	4.626	2.739	2.679	2.963	2.666	2.513	3.864

Finanzausstattung  
Steuererinnahmen der Länder und Gemeinden, Zuweisungen bzw. Zahlungen aus horizontalem Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Beiträge an den Fonds "Deutsche Einheit" (ohne Konzessionsabgaben und Steuern, die nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden)

60 Euro deutlich geringer. Die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten sowie zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern sind enorm. Bereits bei der Finanzkraft nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen liegen zwischen den finanzstarken alten Flächenländern und den Stadtstaaten rund 680 Euro pro Einwohner. Bei der Finanzausstattung nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen erhöht sich der Unterschied auf rund 790 Euro pro Einwohner. Zwischen den alten und den neuen Ländern liegen rund 160 Euro pro Einwohner bei der Finanzausstattung nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und rund 280 Euro bei der Finanzausstattung nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Die Unterschiede bei den tatsächlichen Einnahmen aus Steuern, Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zeigen damit keine weitgehende Nivellierung auf.

Selbst wenn in Betracht gezogen wird, dass die Unterschiede bei der Finanzausstattung leicht überzeichnet sind, weil keine normierten Einnahmen für die Realsteuern verwendet wurden, zeigt sich, dass die These vom fast vollständigen Ausgleich der Einnahmen nicht zutrifft.<sup>2</sup> – Das der Tabelle zugrunde liegende Jahr 2001 war durch Sondereffekte wie die im Finanzausgleich zum Teil berücksichtigte Rückzahlung von bergrechtlichen Förderabgaben in Niedersachsen, die massiven – und regional unterschiedlich starken – Einbrüche bei der Körperschaftsteuer usf. gekennzeichnet. Dennoch geben die Zahlen im Großen und Ganzen den Trend der vergangenen Jahre wieder.

Die Finanzkraftzahlen nach neuem Finanzausgleichsrecht ab 2005 liegen zwar etwas höher als die Finanzkraftzahlen nach geltendem Recht, aber sie sind weit entfernt von der Realität in den Haushalten. Ein Vergleich zwischen den Finanzkraftzahlen des neuen und des alten Rechts ist jedoch kaum seriös möglich, da mit dem neuen Recht Veränderungen in der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu Lasten aller Länder eintreten, der Bund den Fonds „Deutsche Einheit“ übernimmt und so die alten Länder entlastet, die neuen Länder zunächst zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen erhalten usf.<sup>3</sup>

Die Ursache für die Unterschiede zwischen der Finanzkraft nach Finanzausgleichsrecht und der tatsächlichen Finanzausstattung ist das Zusammenspiel der konkreten Einzelregelungen des Finanzausgleichsgesetzes.

### 3.1 Bestimmung der Finanzkraft

Als Indikatoren der Finanzkraft werden die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden (mit Ausnahme einiger Bagatellsteuern) herangezogen. Steuern mit eigenen Hebesatzrechten (Grundsteuer und Gewerbesteuer) werden auf normierter Basis einbezogen. So sollen die Anreize für die Gebietskörperschaften erhalten bleiben, ihre eigenen Einnahmenquellen zu pflegen und angemessen auszuschöpfen.<sup>4</sup> Höhere Steueranspannungen sollen nicht bestraft und unterdurchschnittliche nicht belohnt werden. Außerdem werden Einnahmen aus bergrechtlichen Förderabgaben zugesetzt und – eine (erste) Bedarfskomponente – Las-

---

<sup>2</sup> Würden die Einnahmen aus Konzessionsabgaben einbezogen, dann würden sich die Abstände zwischen den Ländern wieder vergrößern.

<sup>3</sup> Einen ausführlichen Vergleich bietet Lenk 2002.

<sup>4</sup> Vgl. beispielsweise Hidien 1999: 126–127.

ten aus dem Unterhalt von Seehäfen werden abgezogen. Insgesamt werden rund 153 Mio. Euro – bei Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Bremen – abgesetzt. Ab dem Jahr 2005 werden diese Seehafen-Lasten in Höhe von 38 Mio. Euro als Finanzhilfen des Bundes im Wege der Förderung über den Art. 104a Abs. 4 GG an die genannten Länder und Schleswig-Holstein entgolten. Akzeptiert man die bislang immer vorgetragene Internalisierungsbegründung für die Seehafenlasten, dann ist die zukünftige zweckgebundene vertikale Zuweisung aus ökonomischer Sicht als Fortschritt zu werten.

Gebühren und Entgelte werden bei der Bestimmung der Finanzkraft nicht herangezogen, da sie zweckgebunden zur Deckung bestimmter Ausgaben verwendet werden. Kreditaufnahme stellt keine originäre Einnahme dar und unterliegt der jeweiligen politischen Entscheidung. Deswegen kann sie bei der Definition der Finanzkraft nicht berücksichtigt werden. Im Rahmen der Finanzkraftbestimmung im bundesstaatlichen Finanzausgleich ist auf drei wesentliche Schwachpunkte hinzuweisen:

1. Die kommunale Finanzkraft wird nur zur Hälfte in die Bestimmung der Finanzkraft der Länder einbezogen. Bei der Bestimmung der Finanzkraft bleiben damit (im Jahr 2002) über 26 Mrd. Euro unberücksichtigt. Angesichts der Tatsache, dass die Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich sind und deshalb finanzschwache Länder an ihre im Normalfall auch finanzschwächeren Kommunen höhere Zuweisungen leisten müssen, ist diese Regelung zu Recht immer wieder kritisiert worden.<sup>5</sup> – Die Argumentation, dass finanzstarke Kommunen einen höheren Bedarf haben und deswegen vorweg ein Abzug von der Finanzkraft vorgenommen werden müsse, überzeugt ebenso wenig wie rechtswissenschaftliche Textauslegungsversuche der entsprechenden Formulierungen im Grundgesetz.<sup>6</sup> Die finanzstarken Länder haben den größten Nutzen von dieser Regelung. Ab dem Jahr 2005 wird die kommunale Finanzkraft nicht mehr zu 50 v.H., sondern zu 64 v.H. in die Finanzkraftbestimmung einbezogen. Dies ist als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen, bleibt aber hinter einer systematischen Anforderung zurück.
2. Auch die Zurechnung der in die Bestimmung der Finanzkraft einbezogenen kommunalen Realsteuern auf die einzelnen Länder, d.h. die Art und Weise der Normierung, ist zumindest diskussionswürdig.<sup>7</sup> Beim derzeitigen Verfahren dienen (außer bei der Grundsteuer B) die Grundbeträge des Vorjahres als Zurechnungsschlüssel für das im Finanzausgleich zu berücksichtigende aktuelle Realsteueraufkommen. Die Grundbeträge werden berechnet, indem das Aufkommen der jeweiligen Realsteuern des Vorjahres durch den landesdurchschnittlichen Hebesatz des Vorjahres dividiert wird.<sup>8</sup> Der Anteil der Grundbeträge eines Landes an der Summe der Grundbeträge des Vorjahres bestimmt somit den ihm zuzurechnenden Anteil der im Länderfinanzausgleich berücksichtigten kommunalen Einnahmen.

<sup>5</sup> Vgl. etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1992: 54–55.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu etwa Hidién 2000.

<sup>7</sup> Für den kommunalen Bereich findet sich diese Diskussion beispielsweise bei Wohltmann 2000; Deubel 1984: 122–124; oder Junkernheinrich/Micosatt 1998: 11 – 126.

<sup>8</sup> Nähere Erläuterungen zur Berechnung der Grundbeträge finden sich in Statistisches Bundesamt 2001: 9.



Bei der Grundsteuer A ist ein derartiger Grundbetragsschlüssel angemessen, da die Hebesätze nicht größenklassenabhängig sind. Bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer jedoch steigen die tatsächlichen Hebesätze mit zunehmender Gemeindegroße deutlich an.<sup>9</sup> Eine Normierung mit größenklassenabhängigen Hebesätzen könnte hier - ohne die bekannten Nachteile einer Verwendung der Isteinnahmen - ein realistischeres Bild der Finanzkraft geben. Mit der Neuregelung ab 2005 wird jedoch vollständig auf eine größenklassenabhängige Normierung verzichtet.<sup>10</sup>

Das ist bei der Grundsteuer B, bei der bisher eine größenklassenabhängige Normierung erfolgt, ein deutlicher Rückschritt und bei der Gewerbesteuer der Verzicht auf einen Fortschritt. Das tatsächliche Steuererhebungspotenzial wird nicht annähernd angemessen abgebildet. Die Stadtstaaten, Nordrhein-Westfalen und Hessen haben von dieser Art der Normierung den größten Nutzen.

Der Verzicht auf eine größenklassenorientierte Normierung stellt allerdings eine Vereinfachung dar, denn die für den Außenstehenden nicht leicht nachvollziehbaren Berechnungsschritte werden entfallen. Diese Vereinfachung wird jedoch mit einer großen Verzerrung bei der Bestimmung der Finanzkraft bezahlt. Möglicherweise wird sich die Normierungsfrage im Zuge der Gemeindefinanzreform nochmals in verschärfter Form stellen.

3. Entgegen mehrfacher Prüfbitten des Bundesverfassungsgerichts werden auch die kommunalen Einnahmen aus Konzessionsabgaben nicht in die Bestimmung der Finanzkraft einbezogen. Hierbei handelt es sich um Entgelte für Wegenutzungsrechte, die die Kommunen von Energie- und Wasserversorgungsunternehmen erheben.<sup>11</sup> Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um eine steuerähnliche Einnahme. Das Aufkommen der Konzessionsabgaben belief sich im Jahr 1999 auf rund 3,5 Mrd. Euro und streute relativ breit. Weit überdurchschnittliche Einnahmen hatten Hamburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen.

Die Nichtberücksichtigung der Einnahmen aus Konzessionsabgaben wird mit dem Hinweis auf datentechnische Erhebungsprobleme sowie ein mögliches strategisches Verhalten, welches zu erheblichen Rückgängen des Aufkommens führen könnte, begründet. Wenn das Istaufkommen aus den Konzessionsabgaben berücksichtigt würde, bestünde für jedes Land ein Anreiz, die Konzessionsabgaben zu senken, um seine Finanzkraft relativ zum Durchschnitt zu senken und so entweder weniger in den Finanzausgleich zu zahlen oder mehr zu erhalten. Reagierten alle Länder so, dann würde letztlich nur das Gesamtaufkommen zurückgehen.

Im Falle einer Einbeziehung des kommunalen Konzessionsabgabenaufkommens in den Länderfinanzausgleich wäre jedoch nicht zu erwarten, dass das Aufkommen der Konzessionsabgaben

---

<sup>9</sup> Eine mögliche Ursache könnte im Wettbewerbsverhalten der Kommunen liegen.

<sup>10</sup> Die Streichung der normierten Hebesätze bedeutet nicht einen Verzicht auf die Normierung, wie etwa Peffekoven 2001 missverständlich unterstellt, sondern lediglich auf einen überflüssigen Rechenschritt.

<sup>11</sup> Vgl. auch Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001b; BVerfGE 86: 226; Wieland 1991. Vor der Liberalisierung der Energiemärkte war damit regelmäßig auch ein lokales bzw. regionales Gebietsmonopol verbunden.

sionsabgabe zurückgehen würde. Zurzeit werden die Konzessionsabgaben in keinem kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Von daher besteht für die Kommunen kein Anreiz, ihr Konzessionsabgabepotenzial nicht soweit wie möglich auszuschöpfen. Würde das Konzessionsabgabenaufkommen im bundesstaatlichen Finanzausgleich berücksichtigt, hätten die Kommunen ihrerseits keinerlei fiskalischen Vorteil von einer verminderten Konzessionsabgabenerhebung. Sie könnten keine höheren Zuweisungen aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse erwarten, wenn sie ihre Konzessionsabgaben senken würden. Sie würden im Ergebnis lediglich fiskalische Verluste erleiden. – Es ist allerdings offen, wie lange die Konzessionsabgaben in den kommunalen Finanzausgleichssystemen ohne Berücksichtigung bleiben würden, wenn das Konzessionsabgabenaufkommen im Länderfinanzausgleich berücksichtigt würde. Sollten die Konzessionsabgaben jedoch in die kommunalen Finanzausgleichssysteme einbezogen werden, könnte die Anreizproblematik virulent werden.

Strategieanfällig ist das Aufkommen der Konzessionsabgabe jedoch bei den Stadtstaaten, da dort keine Trennung von kommunalem und staatlichem Haushalt besteht. Hier existiert der direkte Konnex von Abgabenerhebung und teilkompensierender Finanzausgleichswirkung.<sup>12</sup>

Allerdings wäre es dennoch möglich, die kommunalen Konzessionsabgaben in den Finanzausgleich einzubeziehen. Es wäre dann nicht mehr das Istaufkommen zu berücksichtigen, sondern ein normiertes Sollaufkommen. Dazu wäre es erforderlich, auf eine solide Datenbasis zugreifen zu können. Hierzu gehörten u.a. nach Gemeindegrößenklassen spezifizierte Verbrauchsmuster von Tarif- und Sondervertragskunden, Kenntnisse über die tatsächlich Sätze der Konzessionsabgaben bei Sondervertrags- und bei Tarifkunden etc.<sup>13</sup> Derartige Daten liegen zur Zeit nicht vor. Es müsste also ein neues Berichtswesen aufgebaut werden, welches darüber hinaus auch eine hohe zeitliche Kompatibilität zum Verrechnungssystem im Länderfinanzausgleich haben sollte. Es wäre gesondert zu prüfen, wie verwaltungsaufwändig die Institutionalisierung eines solchen Systems wäre. Das Ergebnis wäre den zusätzlichen Umverteilungswirkungen im Länderfinanzausgleich bewertend gegenüberzustellen.

Insgesamt zeigt sich somit, dass bereits die Definition der Finanzkraft eine erhebliche Verteilungsrelevanz aufweist. Dabei haben die finanzstarken Länder und die Stadtstaaten die größten Vorteile von den geltenden Regelungen. Das setzt sich auch im neuen, ab 2005 geltenden Recht fort.

<sup>12</sup> Dieses Argumentationsmuster gilt prinzipiell auch für die Normierungsproblematik bei den Realsteuern. D.h. letztlich ist die Tatsache, dass die kommunalen Realsteuern bei den Stadtstaaten direkte Einnahmen sind, das entscheidende Argument für eine Normierung – und nicht die Anreizproblematik bei Flächenländern, die selbst keinen direkten Einfluss auf das Niveau der Realsteuerhebesätze haben.

<sup>13</sup> Vgl. auch Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001b.

### 3.2 Bedarfelemente im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Die durchschnittlichen Einnahmen je Einwohner stellen den Referenzwert und damit den primären Bedarfsindikator im bundesstaatlichen Finanzausgleich dar. Im horizontalen Finanzausgleich werden allerdings einige zusätzliche Bedarfelemente berücksichtigt:

1. Im Rahmen der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten werden deren Einwohner jeweils mit einem Gewicht von 135 v.H. (bei den Landessteuern) angesetzt. Damit erhöht sich der Bedarf der Stadtstaaten. Dies wird i.Allg. mit der Internalisierung von spillovers sowie der Tatsache, dass die Stadtstaaten kein Umland haben, begründet. Ebenso oft wird in den Diskussionen darauf verwiesen, dass eine Internalisierung regionaler spillovers keiner bundesweiten Berücksichtigung bedürfe, sondern in Verhandlungen mit den umliegenden Ländern erzielt werden sollte. Auch die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung der vergangenen Jahre hat trotz einer Vielzahl neuer Gutachten weder neue Argumente noch Bewegung in die Diskussion gebracht. Die Einwohnerwertung bleibt auch nach 2005 in der bekannten Höhe bestehen.
2. Bei der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs werden die Einwohner größerer Gemeinden höher gewichtet als die Einwohner kleinerer Gemeinden. Ab dem Jahr 2005 werden die Einwohner dünnbesiedelter Räume (MV, BB und ST) mit einem Gewichtungsfaktor bei den kommunalen Steuern (105 v.H., 103 v.H., 102 v.H.) versehen. Diese Regelung rekurriert auf vermutete höhere Pro-Kopf-Kosten bestimmter (Infrastruktur-)Ausgaben. Zudem werden die Einwohner der Stadtstaaten auch bei den Gemeindesteuereinnahmen mit 135 v.H. gewichtet. Alle anderen Gemeindeeinwohner werden zukünftig mit 100 v.H. gewertet. Insgesamt ist das ein deutlicher Wandel im Begründungsmuster für Bedarfe.<sup>14</sup> Erstmals werden u-förmige Kostenverläufe als Begründung für eine Einwohnerwertung akzeptiert. Von der Neuregelung ab 2005 profitieren die genannten dünnbesiedelten Länder sowie die Stadtstaaten. Im Vergleich mit der geltenden, komplizierten Bestimmung der Gemeindeeinwohnerwertung ist die Neuregelung als Vereinfachung zu sehen.

Zusätzlich werden im vertikalen Verhältnis folgende Aspekte gesondert berücksichtigt:

1. Einen allgemeinen Finanzbedarf decken die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ab. Hiermit wird die unterdurchschnittliche Finanzkraft der finanzschwachen Länder nach horizontalem Finanzausgleich näher an den Durchschnitt herangeführt. Es werden 90 v.H. der zum Durchschnitt fehlenden Beträge ausgeglichen. In einer rein finanzkraftorientierten Betrachtung werden die finanzschwachen Länder damit auf 99,5 v.H. des Durchschnitts angehoben. Ab 2005 werden 77,5 v.H. von 99,5 v.H. der durchschnittlichen Finanzkraft ausgeglichen. Damit findet eine deutliche Reduktion der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen statt.
2. Relativ hohe Fixkosten im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung führen bei den bevölkerungsschwachen Ländern zu deutlich höheren Pro-Kopf-Aufwendungen für diesen – im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland wichtigen –

---

<sup>14</sup> Vgl. Eltges; Zarth; Jakubowski; Bergmann 2002.

Aufgabenbereich. Diese Ausgaben werden durch die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung abgegolten. Derzeit erhalten Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Bremen und Berlin diese Bundesergänzungszuweisungen mit einer Gesamthöhe von 786 Mio. Euro. Ab 2005 wird das Gesamtvolumen auf 517 Mio. Euro reduziert sowie eine andere Verteilung der Masse auf die genannten Länder und Sachsen vorgenommen.

3. Die Infrastrukturdefizite der ostdeutschen Länder sowie ihre deutlich unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft werden durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen abgegolten. Diese Bundesergänzungszuweisungen wurden ab 2002 zunächst um rund 3,4 Mrd. Euro erhöht und werden ab 2006 bis zum Jahr 2020 auf Null abgeschmolzen. Sie sind ebenso wenig wie die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung zweckgebunden.
4. Für Länder in einer Haushaltsnotlage (derzeit: Bremen und das Saarland) werden degressiv ausgestaltete und zweckgebundene Bundesergänzungszuweisungen (Sanierungs-BEZ) zum Abbau der Schulden und damit zur Reduzierung der Zinslasten gewährt.<sup>15</sup>
5. Die finanzschwachen alten Länder erhalten bis zum Jahr 2004 degressiv ausgestaltete Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen. Damit wurden ihre zusätzlichen Belastungen aus der Integration der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich ab 1995 schrittweise wirksam.<sup>16</sup>

Die Berücksichtigung von Bedarfselementen ist in Theorie und Praxis grundsätzlich umstritten. Kritik richtet sich vor allem auf die Strategieanfälligkeit der Bedarfselemente. Die regelmäßig heftigen Diskussionen zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Ländern um die Berücksichtigung solcher Elemente im Länderfinanzausgleich könnten als Indiz für eine solche Gefahr gewertet werden. Die stellenweise eklektizistisch anmutende Berücksichtigung von Bedarfselementen im Finanzausgleichsgesetz ist vor diesem Hintergrund auch als Resultat von Tradition und spezifischen Verhandlungskonstellationen zu sehen. Der scheinbare Mangel an Systematik in der Bedarfsberücksichtigung mag auch einer der Beweggründe für die wiederholte Kritik des Bundesverfassungsgerichts am Umgang mit Bedarfselementen im Finanzausgleich gewesen sein.

### 3.3 Definition des Ausgleichsgrades

Nach der Bestimmung von Finanzkraft und -bedarf bildet die Definition des Ausgleichsgrades den dritten zentralen Punkt bei der Konstruktion des Finanzausgleichs. Im bundesstaatlichen Finanzausgleich gelten derzeit folgende Regelungen:

Auf der Zahlerseite wird die zwischen 100 v.H. und 101 v.H. des Durchschnitts liegende Finanzkraft zu 15 v.H., die zwischen 101 v.H. und 110 v.H. liegende Finanzkraft zu 66 v.H. und

<sup>15</sup> Berlin hat im September 2003 beim Bundesverfassungsgericht eine Klage eingereicht mit dem Ziel, ebenfalls Sanierungs-BEZ zu erhalten.

<sup>16</sup> Zudem wurden ihre Beiträge an den Fonds „Deutsche Einheit“ seit 1995 schrittweise angehoben und die Beiträge der finanzstarken alten Länder dementsprechend schrittweise reduziert.

die oberhalb von 110 v.H. liegende Finanzkraft zu 80 v.H. abgeschöpft.<sup>17</sup> – Bei Ländern mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft wird die bis 92 v.H. des Durchschnitts fehlende Finanzkraft vollständig ausgeglichen. Die zwischen 92 v.H. und 100 v.H. liegende Finanzkraft wird zu 37,5 v.H. ausgeglichen. Das führt dazu, dass die finanzschwächsten Länder nach horizontalem Finanzausgleich eine Finanzkraft von 95 v.H. des Durchschnitts erreichen. Diese Finanzkraft wird über die vertikalen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (bis 100 v.H. zu 90 v.H.) nochmals aufgestockt, so dass im Ergebnis eine Finanzkraft von 99,5 v.H. des Durchschnitts erreicht wird.

Im Finanzausgleichsrecht ab dem Jahr 2005 findet ein linear-degressiver bzw. linear-progressiver Tarif Anwendung.<sup>18</sup> Ob die Einführung dieses doppelt geknickten linear-stetigen Tarifs als Vereinfachung zu sehen ist, kann bezweifelt werden. Diese abschnittsweise definierte Funktion stellt im Vergleich zur bestehenden Regelung oder anderen einfachen Stufentarifen keine Vereinfachung dar. Sie kompensiert insofern auch Vereinfachungen bei der Gemeindeeinwohnerwertung oder durch die pauschalen Normierungen mit Grundbeträgen.

### 3.4 Zwischenfazit zum Ausgleichsgrad

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich im Gegensatz zum verbreiteten Vorurteil räumlich durchaus relevante Unterschiede in der Verteilung der Steuereinnahmen und Zuweisungen, d.h. im Finanzierungspotenzial der Länder, feststellen lassen. Diese Unterschiede bestimmen allerdings nicht das Ausgabenpotenzial der Länder, denn sie können durch eine unterschiedlich hohe Kreditaufnahme mittelfristig ausgeglichen oder sogar in das Gegenteil verkehrt werden. Deswegen kann auf dieser Basis auch keine Aussage über regionale Unterschiede in der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Diensten getroffen werden. Ob die erkennbare Verteilung des Einnahmenpotenzials bedarfsgerecht ist, kann nicht pauschal beantwortet werden, weil die Bewertung von Bedarfen nur politisch geleistet werden kann.

Von besonderer Bedeutung bei einer Beurteilung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland ist die Tatsache, dass die Finanzausstattung der neuen Länder zu einem wesentlichen Teil über den Finanzausgleich gesichert wurde und wird. Rund 85 v.H. des beim Umsatzsteuervorwegausgleich, dem horizontalen Finanzausgleich im engeren Sinn und den Bundesergänzungszuweisungen bewegten Volumens gehen in die ostdeutschen Länder. Auch die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2005 stand primär unter dem Postulat einer Sicherung der Finanzausstattung der neuen Länder.<sup>19</sup> Damit hat sich jedoch auch ein nicht zu unterschätzender Funktionswandel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vollzogen. Während er vor der Wiedervereinigung einen Spitzenausgleich zwischen grundsätzlich ähnlichen Ländern mit einem relativ geringeren Transfer volumen darstellte, bildet er nun einen volumenmäßig bedeutenden Teil des Transfersys-

---

<sup>17</sup> Dabei treten ggf. komplizierte Regelungen hinsichtlich der Verteilung der aufzubringenden Masse zwischen den finanzstarken Ländern in Kraft.

<sup>18</sup> Der Tarif ist im SFG Art. 5 § 10 beschrieben.

<sup>19</sup> Es ist eine ganz andere Frage, ob zur Sicherung der Finanzausstattung der neuen Länder – während der Wiedervereinigung – ggf. andere Finanzierungswege hätten gewählt werden können.

tems zugunsten der ostdeutschen Länder. Die verteilungspolitische Funktion des Finanzausgleichs hat enorm an Gewicht gewonnen.

Die normative Frage, ob die deutliche Förderung der ostdeutschen Länder ausreicht, kann nicht objektiv beantwortet werden. Auch die Frage, ob die finanzschwachen alten Länder noch eine bedarfsgerechte Finanzausstattung aufweisen, kann sehr strittig diskutiert werden. Neben den finanzausgleichsbezogenen Zahlungsströmen wären auch weitere Aspekte in die Betrachtung einzubeziehen. So kommen die Mittel der Gemeinschaftsaufgaben, weiterer Förderprogramme des Bundes und der EU den Ländern in unterschiedlich hohem Maße zugute.<sup>20</sup> Dadurch wird die tatsächliche Finanzausstattung der Länder nochmals erheblich verändert.

Der Länderfinanzausgleich bildet darüber hinaus auch den Endpunkt der Steuerzerlegung. Er soll Mängel in der Steuerzerlegung – wie beispielsweise die inadäquate Zurechnung der Kapitalertragsteuer – korrigieren. Dies ist eine weitere bei der Beurteilung zu berücksichtigende Besonderheit. Ein Finanzausgleich kann Mängel der Steuerzerlegung beheben, erfüllt dann jedoch einen anderen Zweck, wobei vor allem die allokativen Aspekte zurücktreten müssen. Eine rein auf die ökonomischen Funktionen bezogene Beurteilung wird in diesem Fall zwangsläufig unzureichend. Eine andere Steuerzerlegung könnte den bundesstaatlichen Finanzausgleich deutlich entlasten. Dabei könnte dann auch über eine Beseitigung umstrittener Bedarfselemente diskutiert werden.

#### **4. Anreizwirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland**

In der wissenschaftlichen Diskussion und der politischen Auseinandersetzung um die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen 1997 und 2001 hat die allokativen Funktion des Finanzausgleichs eine sehr wichtige Rolle gespielt. Die Kritik am geltenden Finanzausgleichsrecht lässt sich auf folgende These verdichten: Die hohen Grenzbelastungen des Finanzausgleichssystems führen dazu, dass die meisten Länder kein Interesse an einer Steigerung ihrer Steuereinnahmen haben, weil Steuermehreinnahmen mit sehr hohen Abschöpfungssätzen belegt werden.<sup>21</sup> Das führe auch dazu, dass vorrangig die finanzschwächeren Länder kein wirkliches Interesse an einer wirtschaftskraftsteigernden Politik hätten, da deren monetäre Erträge, die Steuermehreinnahmen, kaum bei ihnen anfallen, sondern zum überwiegenden Teil über den Finanzausgleich sozialisiert würden. Daraus könne auch eine Verbindung zur deutschen Wachstumsschwäche konstruiert werden.<sup>22</sup>

##### **4.1 Ursachen der unterschiedlich hohen Selbstbehalte**

Die Tabelle 2 zeigt die unterschiedliche Höhe der Selbstbehalte nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auf. Diese schwanken zwischen 5.000 und 393.000 Euro bei Mehreinnahmen von 1 Mio. Euro beim geltenden Recht sowie 8.000 und 410.000 Euro beim

<sup>20</sup> Die ostdeutschen Länder beispielsweise erhalten im Solidarpakt II noch weitere Fördermittel in Höhe von über 51 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020.

<sup>21</sup> Vgl. stellvertretend für viele Huber; Lichtblau 1998.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu explizit Baretti; Huber; Lichtblau 2001.

Tab. 2: Verbleibende Mehreinnahmen bei einem zusätzlichen Aufkommen von ...

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST
<b>Geltendes Recht</b>								
... 1 Mio. Euro LandesSt	393	288	241	98	194	51	48	30
... 1 Mio. Euro KörperschaftSt	196	144	120	49	97	26	24	15
... 1 Mio. Euro LohnSt	275	220	208	128	187	101	99	90
<b>Recht ab 2005 (ohne Prämienmodell)</b>								
... 1 Mio. Euro LandesSt	410	346	332	103	273	56	53	34
... 1 Mio. Euro KörperschaftSt	205	173	166	51	137	28	26	17
... 1 Mio. Euro LohnSt	270	236	228	114	197	88	87	77
nachr.: Einwohneranteile in vH	21,9	15,0	12,9	9,7	7,4	5,3	4,9	3,1

	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
<b>Geltendes Recht</b>								
... 1 Mio. Euro LandesSt	89	28	30	21	13	54	17	11
... 1 Mio. Euro KörperschaftSt	44	14	15	10	6	27	9	5
... 1 Mio. Euro LohnSt	119	89	90	85	81	102	83	84
<b>Recht ab 2005 (ohne Prämienmodell)</b>								
... 1 Mio. Euro LandesSt	39	32	34	24	16	57	316	66
... 1 Mio. Euro KörperschaftSt	20	16	17	12	8	29	158	33
... 1 Mio. Euro LohnSt	82	76	77	72	68	88	219	88
nachr.: Einwohneranteile in vH	3,4	2,9	3,1	2,1	1,3	4,1	2,1	0,8

Beträge in Tsd. Euro; Datenbasis: Vorl. Abrechnung für das Jahr 2002



Finanzausgleichsrecht ab 2005. Die Selbstbehalte sind je nach Steuerart und Berechnungsmethode bereits für jedes Land unterschiedlich hoch.<sup>23</sup> Die Unterschiede resultieren aus den verschiedenen Anteilsquoten der Länder beispielsweise an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und reinen Ländersteuern sowie einer möglichen Einbeziehung der Kommunen in die Quotenberechnungen. Die Selbstbehalte der einzelnen Länder sind – bei gleichen Steuern und bei identischer Berechnungsmethode – unterschiedlich hoch. Dies wird sich auch durch das neue Finanzausgleichsrecht ab 2005 nicht wesentlich ändern.

Die unterschiedlich hohen Selbstbehalte lassen sich durch das Konstruktionsmuster des Finanzausgleichs erklären.<sup>24</sup> Der Selbstbehalt hängt primär vom Einwohneranteil eines Landes ab.<sup>25</sup> Der Anspruch eines Landes auf einen Anteil an einer zusätzlichen Einnahme bemisst sich – vereinfacht – zunächst nach seinem Einwohneranteil. Dass bedeutet, dass einwohnerstärkere Länder immer einen höheren Anspruch auf zusätzliche Steuereinnahmen haben als einwohnerschwächere, selbst wenn die zusätzliche Steuereinnahme in den einwohnerschwächeren Ländern anfällt. Wenn eine Million Euro zusätzliche Steuereinnahmen anfallen, hat beispielsweise Nordrhein-Westfalen – in dieser vereinfachten Betrachtung – einen Anspruch in Höhe seines Einwohneranteils von rund 22 v.H. Das Saarland hingegen hat nur einen Anspruch von rund 1,3 v.H.<sup>26</sup>

Die zweite Determinante der Selbstbehalte ist die Finanzkraftposition eines Landes. Dabei ist nochmals zu unterscheiden zwischen Ländern mit einer überdurchschnittlichen Finanzkraft und solchen mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft.<sup>27</sup> Der Selbstbehalt der finanzschwachen Länder wird durch Mindestgarantien im Finanzausgleich und bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen bestimmt, während bei den finanzstärkeren Ländern lediglich der gestufte Abschöpfungstarif die zweite Bestimmungsgröße darstellt. Das führt dazu, dass für alle finanzschwachen Länder die Selbstbehalte relativ gering sind. Das ist letztlich Ausdruck des hohen Gewichts der verteilungspolitischen Zielsetzung des Finanzausgleichs, nach der eine Mindestfinanzkraft für die ostdeutschen und die finanzschwächeren westlichen Länder über den Finanzausgleich zu sichern ist. Das hat notwendigerweise zur Folge, dass Steuermehreinnahmen bis zur Mindestausstattung in sehr hohem Maße abgeschöpft werden. – Das neue Finanzausgleichsrecht garantiert eine leichte Erhöhung der Selbstbehalte bei den Landessteuern und der Körperschaftsteuer. Die Verschlechterung der Selbstbehalte bei der Lohn- und Einkommensteuer bei einigen Ländern beruht auf der höheren Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Vgl. Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001a und 2001c.

<sup>24</sup> Vgl. etwa Milbradt; Diedrichs 2001.

<sup>25</sup> Vg. auch Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001a.

<sup>26</sup> Der Einwohnereffekt kann neutralisiert werden, wenn die Selbstbehalte für Verschiebungen des Steueraufkommens zwischen den Ländern berechnet werden, da sich dann die zu verteilende Finanzmasse nicht erhöht. Vgl. dazu Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001c.

<sup>27</sup> Vgl. auch Scherf 2000: 88–89.

<sup>28</sup> Bei der Berechnung sind Land und Kommunen gemeinsam betrachtet worden.



Eine weitere Stärkung der Selbstbehalte wäre – weitgehend aufkommensneutral – möglich, wenn die Bemessungsgrundlage verbreitert würde und die Abschöpfungs- bzw. Auffüllungstarife entsprechend abgesenkt würden. Derartige Vorschläge sind in der abgeschlossenen Auseinandersetzung u.a. von Rheinland-Pfalz und Sachsen vorgelegt worden. Sie sind jedoch vor allem am politischen Widerstand der finanzstarken Flächenländer und Hamburgs gescheitert.

Wirtschafts- und finanzpolitisch relevant ist jedoch nicht die Frage nach der theoretischen Plausibilität simulationsrechnerisch abgeleiteter Selbstbehaltsquoten, sondern allein die Frage, ob die teilweise relativ niedrigen Selbstbehalte tatsächlich den postulierten merklichen Einfluss auf die Entscheidungen und das Verhalten der Länder bzw. Landesregierungen sowie die ökonomische Entwicklung der Länder ausüben.

## **4.2 Zum Einfluss der Wirtschaftspolitik der Länder auf ihre ökonomische Entwicklung**

Die Anreizthese setzt voraus, dass die (Wirtschafts-)Politik der Länder das Wachstum auch kurzfristig in erheblichem Ausmaß beeinflussen kann. Das ist – angesichts der von verschiedensten Seiten immer wieder beklagten relativ geringen wirtschaftspolitischen Autonomie der Länder – eine sehr starke Annahme.<sup>29</sup>

In den wichtigsten wirtschaftspolitischen Bereichen weisen die Länder keine sehr großen eigenständigen Handlungsspielräume auf. Die makroökonomisch relevanten Steuerungsmöglichkeiten liegen nicht im Einflussbereich der Länder. Auch im gesetzgeberischen bzw. regulierenden Bereich sind die Möglichkeiten für eine sehr stark eigenständige Politik der Länder und damit für eine zwischen den Ländern deutlich unterschiedliche Wirtschaftspolitik nicht sehr weitgehend, da über eine zunehmende Regulierung der wirtschaftspolitisch relevanten Bereiche durch den Bund und die EU sowie bindende horizontale Absprachen zwischen den Ländern viele Bereiche zentralisiert bzw. harmonisiert sind. Von dieser Seite aus betrachtet dürfte der Einfluss landespolitischer Maßnahmen auf die ökonomische Entwicklung der Länder zumindest bei einer kurzfristigen Betrachtung relativ gering sein.

Auch in der regionalökonomischen Literatur wird für die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung nicht vorrangig die unterschiedliche Wirtschaftspolitik der Länder verantwortlich gemacht.

Ottstad; Linnartz (1997: 56–85) beispielsweise unterscheiden folgende Faktoren, die für die ökonomische Entwicklung der Länder verantwortlich sind: den Zuschnitt der Länder, eine unterschiedliche Standortattraktivität und Eigendynamik der Länder, die ihrerseits wiederum von den natürlichen und geographischen Bedingungen, dem Erwerbsverhalten, der Qualifikation der Arbeitskräfte und Wert- und Kulturvorstellungen abhängen. Großen Einfluss auf die unterschiedliche ökonomische Entwicklung der Länder hat dabei vor allem deren Größe. Weiterhin werden dem unternehmerischen Potenzial und dem Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte eine hohe Bedeutung für die ökonomische Entwicklung zugemessen. Daneben werden weitere Faktoren wie regional unterschiedliche Mentalitäten, Werte etc. als

---

<sup>29</sup> Vgl. zu den wachstums- und wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten auch den Beitrag von Döring in diesem Band.

relevant für die unterschiedliche ökonomische Entwicklung bezeichnet. Der kurzfristig wirk-same Einfluss der Landespolitik ist bei allen diesen Faktoren relativ gering.

Färber (1999: 111–114) sieht als wesentliche Determinanten der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Länder deren jeweilige Ballungsräume und den Besatz mit Krisenbranchen, d.h. in der Vergangenheit vor allem mit Stahl, Kohle, Werften etc. So macht sie die Entwicklung der Ballungsräume Frankfurt und München für die überdurchschnittliche Entwicklung Hessens und Bayerns sowie den Niedergang der genannten Branchen für die unterdurchschnittliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes und Bremens verantwortlich. Auch hier ist der direkte und kurzfristige Einfluss der Landesregierungen auf diese Entwicklungen insgesamt als gering zu bezeichnen.

Eine Landesregierung kann im Rahmen ihrer eingeschränkten wirtschaftspolitischen Möglichkeiten gute Wachstumsvoraussetzungen schaffen. Ob diese jedoch entsprechend genutzt werden, liegt nicht mehr in ihrem Einflussbereich.<sup>30</sup> Allerdings kann eine Landesregierung die ökonomische Entwicklung durch eine inadäquate Politik durchaus hemmen.<sup>31</sup> Es bleibt aber völlig offen, ob eine entwicklungshemmende Politik durch den Länderfinanzausgleich motiviert wird bzw. werden kann.

### 4.3 Zum Einfluss der Selbstbehalte auf die Finanzpolitik der Länder

Im finanzpolitischen Bereich ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Länder praktisch keine eigenen Steuergesetzgebungskompetenzen haben. Diese liegen im Wesentlichen beim Bund bzw. dem Bund und dem Bundesrat. Deshalb sind einnahmenpolitische Maßnahmen der Länder im wesentlichen auf die Art und Weise der Steuererhebung beschränkt.

Nimmt man an, dass die Selbstbehalte einen Einfluss auf die tatsächlichen Entscheidungen hätten, dann wäre – jenseits der wirtschaftspolitischen Handlungsfolgen – einfach und pragmatisch anzunehmen, dass eine Landesregierung ihren verwaltungsorganisatorischen Spielraum bei der Steuererhebung zugunsten der Steuerpflichtigen in ihrem Land einsetzen würde und so die Bürger und Unternehmen ihres Landes einer relativ lockeren Steuererhebungspraxis unterwerfen würde. Aufgrund der hohen Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs hätte sie keine wesentlichen Einnahmeherausfälle zu erwarten. Je niedriger der Selbstbehalt, desto entspannter müsste die Steuer- und Finanzverwaltung agieren.

Eine entspannte Steuererhebungspraxis würde zudem einen positiven Standortfaktor darstellen, weil sie den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, durch vollständige Ausnutzung der legalen Steuerreduktionsmöglichkeiten sowie eine großzügige Behandlung der Fälle im Grau- und Grenzbereich ihre Steuerlast zu senken. Eine solche Politik wäre als eine implizite Steuersenkungspolitik zu bezeichnen. Wenn ein Land diese Politik betreiben würde, gewän-

<sup>30</sup> So attestieren Berthold; Drews (2001: 203–204) der Landesregierung Rheinland-Pfalz eine sehr engagierte Wirtschaftspolitik. Diese hat sich allerdings im gewählten Betrachtungszeitraum nicht entsprechend im Wachstum niedergeschlagen. Möglicherweise stellt das überdurchschnittliche Wachstum des Jahres 2002 eine Trendwende und ein erstes Resultat dieser Wirtschaftspolitik dar. Der time lag zwischen Maßnahmen und Wirkung wäre mit fünf bis zehn Jahren dann beträchtlich. Er ginge weit über eine Wahlperiode hinaus.

<sup>31</sup> Vgl. Färber 1999: 113.

ne es zudem einen Vorteil gegenüber den Ländern, die ihre Steuerbehörden zu einer strengen Steuereintreibung anhalten würden.

Bislang fehlt es jedoch an eindeutigen empirischen Belegen für ein solches Verhaltensmuster.<sup>32</sup> In Untersuchungen des Bundesrechnungshofes zu unterschiedlichen Steueranspannungen in den Ländern werden keineswegs nur Länder mit sehr niedrigen Selbstgehalten angesprochen, wie es die Anreizthese vermuten ließe.<sup>33</sup> Außerdem werden derartige Aufforderungen i.Allg. zum Anlass genommen, etwaige Missstände abzustellen. Darüber hinaus sprechen auch die bundesweit geltenden Steuergesetze, die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen untereinander und mit dem Bundesamt für Finanzen bei vielen Fällen gegen eine Bildung von Steuererhebungsoasen.

Verglichen mit der mangelnden Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite wird i.Allg. davon ausgegangen, dass die Länder trotz weitgehend fixer Ausgabenblöcke, wie Personalausgaben, Zuweisungen an die Kommunen, Zinsausgaben, Ko- und Mischfinanzierungen etc., vor allem bei Investitionsausgaben einen, wenn auch kleinen, autonom zu bestimmenden Handlungsspielraum haben.<sup>34</sup> Diese je Land unterschiedlich hohen und unterschiedlich genutzten, dennoch relativ kleinen Unterschiede können allein aufgrund ihrer geringen Dimension die oben genannten Bestimmungsfaktoren des regionalen Wirtschaftswachstums kaum dominieren. Von daher ist es problematisch, die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes als Resultat der Landeswirtschaftspolitik zu sehen. Oder mit anderen Worten: Das Bruttoinlandsprodukt eines Landes wird nicht von einer Landesregierung erwirtschaftet. Die Analogisierung von Unternehmen und Gewinnen mit Ländern und Steuereinnahmen trägt nicht.

Darüber hinaus ist auch die zweite starke implizite Annahme der Anreizthese, dass ökonomische Entwicklung notwendig zu höheren regionalen Steuereinnahmen führt, so pauschal nicht zutreffend.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Länder spiegelt sich zum Teil in den Steuereinnahmen vor Umsatzsteuerverteilung. Die Steuereinnahmenverteilung der Länder wird aber wesentlich von der Umsatzsteuerverteilung bestimmt. Über den Umsatzsteuervorwegausgleich wird bereits eine starke Annäherung der Steuerkraft der Länder erreicht. Dabei erhalten die Länder, deren Finanzkraft unterhalb von 92 v.H. des Durchschnitts der Steuereinnahmen ohne Umsatzsteuer liegt, zunächst Umsatzsteueranteile, bis sie 92 v.H. der Finanzkraft erreichen. Hierzu werden allerdings höchstens 25 v.H. des gesamten Länderanteils an der Umsatzsteuer verwendet. Reicht das nicht aus, um alle finanzschwachen Länder auf 92 v.H. der durchschnittlichen Finanzkraft anzuheben, dann bleiben sie unterhalb dieser Grenze. Werden weniger als 25 v.H. des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens für die Anhebung benötigt, geht der Rest in die normale Umsatzsteuerverteilung ein. In deren

---

<sup>32</sup> Einzelfälle werden immer wieder dokumentiert, vgl. Färber 1993: 309.

<sup>33</sup> Folgende Bundestagsdrucksachen enthalten Hinweise des Bundesrechnungshofes auf Unterschiede in der Organisation der Steuerverwaltungen: DS 12/8490 Ziffer 61; DS 13/5700 Ziffer 53; DS 14/4226 Ziffer 65.3.

<sup>34</sup> Vgl. beispielsweise Sachverständigenrat 1990: Tz. 438–439.

Rahmen werden die restlichen (mindestens) 75 v.H. des Umsatzsteueranteils nach Einwohnern auf die Länder verteilt. Mit dieser Regelung werden vor allem für die finanzschwächsten Länder ökonomische Entwicklung und Steuereinnahmenentwicklung zum Teil voneinander entkoppelt. Andererseits werden so bereits Reduzierungen des Umverteilungsvolumens im horizontalen Finanzausgleich erreicht. Eine engere Zusammenführung von ökonomischer Entwicklung und Steuereinnahmen der Länder würde eine Abschaffung der Umsatzsteuerergänzungsanteile erfordern.

Bei der Neuregelung des Finanzausgleichs ist jedoch die Umverteilungsintensität der Umsatzsteuerverteilung nochmals erhöht worden. An die Stelle der Vollauffüllung bis 92 v.H. ist ein linear-degressiver Tarif getreten. Dieser ist jedoch so konstruiert, dass die Umverteilungsintensität der Umsatzsteuerergänzungsanteile steigt. Die finanzschwächeren Länder werden ohne direkten Bezug zum wirtschaftlichen Wachstum steuerstärker gemacht, um anschließend weniger Mittel im horizontalen FA zu erhalten. Hinter dieser Maßnahme steht eine politische Logik: Geringere Ausgaben für den Länderfinanzausgleich in den Länderhaushalten verringern den politischen Druck auf den Länderfinanzausgleich.

Es gibt jedoch auch vielfältige – von der Art und Weise der Umsatzsteuerverteilung unabhängige – Entwicklungen und Sonderfaktoren, die ein mechanistisches Kalkül, via Wirtschaftspolitik deutlich höhere Steuereinnahmen zu erzielen, an der Realität scheitern lassen können:

- Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene können in kürzester Zeit beträchtliche Steuereinnahmen in regional unterschiedlicher Höhe verschwinden lassen und so Mehreinnahmenkalküle zunichte machen.
- Zunehmende nationale und internationale Verrechnungsmöglichkeiten in Firmenverbünden und Konzernen lassen für einzelne Länder kaum eine seriöse Kalkulation zu, ob Steuereinnahmen in der erwarteten Höhe anfallen werden.
- Formale Verlagerungen von kleinen und kleinsten Unternehmensteilen, wie beispielsweise Lohnbuchhaltungen, können ganz erhebliche, zumindest temporäre Verlagerungen von Steueraufkommen nach sich ziehen. Diese werden möglicherweise erst drei bis fünf Jahre später über die Steuerzerlegung kompensiert werden.
- Branchenkrisen können einzelne Länder ganz unterschiedlich hart treffen und etwaige Mehreinnahmen aus „erfolgreichen“ Ansiedlungen weit überkompensieren.

Diese Sonderfaktoren überlagern die mit jedem einzelnen Investitions- oder Ansiedlungsobjekt sowieso schon verbundenen Kalkulationsprobleme. Wenn aber eine bessere wirtschaftliche Entwicklung sich nicht zwangsläufig in höheren Steuereinnahmen niederschlägt, dann kann eine Teilabschöpfung von möglichen Steuermeheinnahmen nicht wesentlich in ihrem Einfluss auf etwaige politische Entscheidungen sein.

#### 4.4 Mehreinnahmen als Anreiz für Landesregierungen?

Die Anreizthese ist auch aus politökonomischer Perspektive problematisch. Sie verkürzt das Interesse der Landespolitiker bzw. der landespolitischen Entscheidungsträger an Wirtschaftspolitik auf erwartete Mehreinnahmen. Ein weitergehendes, von Einnahmen unabhängiges Interesse an ökonomischer Prosperität oder andere handlungsrelevante Ziele werden nicht unterstellt. Wenn jedoch auch weitere Variablen, wie etwa zusätzliche Arbeitsplätze, Umweltschutzüberlegungen etc., für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Landesregierungen relevant sind, muss der Anreizhypothese zufolge das relative Gewicht der erwarteten Einnahmen relativ hoch sein. Anderenfalls wäre der Grundzusammenhang der Hypothese nicht existent. Eine Bestimmung des relativen Gewichts möglicher Steuermehreinnahmen in der Zielfunktion der Landesregierungen findet sich allerdings nicht in der Literatur.<sup>35</sup>

Eine solche reine Einnahmenfixierung könnte zunächst auf die Wiederwahlorientierung der Politiker zurückgeführt werden. Mehreinnahmen sind dabei nur ein Mittel zum Zweck. Politisch interessant sind die mit zusätzlichen Einnahmen einhergehenden Ausgabenmöglichkeiten oder Steuersenkungsmöglichkeiten. Hierüber können Wählerwünsche befriedigt und so Wiederwahlwahrscheinlichkeiten erhöht werden. Insofern erscheint eine modellhafte Verkürzung der landespolitischen Handlungsvariablen auf den fiskalischen Parameter zunächst gerechtfertigt. Steuersenkungen sind für die Landesregierungen aufgrund der fehlenden Steuergesetzgebungskompetenzen jedoch keine Handlungsalternative. Deshalb kann ihr Interesse nur in ausgabenseitigen Maßnahmen liegen. Die Anreizthese impliziert nun eine Strukturverschiebung des Budgets hin zu mehr Konsumausgaben, da so schneller Wählerwünsche befriedigt würden und Zustimmung erzielt werden könnte als mit einer investiv ausgerichteten Wirtschaftsförderungspolitik, deren zusätzliche fiskalische Erträge nicht (budgetär) internalisiert werden können.

Dieser theoretisch abgeleiteten Verhaltensvoraussage steht allerdings in der Realität ein massiver Ansiedlungs- und Anwerbungswettbewerb der Länder bzw. Regionen beispielsweise bei Großprojekten entgegen. Zu nennen sind etwa die Ansiedlung des BMW-Werkes in Leipzig, die Durchsetzung des Baus der Airbus-Flugzeugwerft in Hamburg usw. Dazu kommen vielfältige kostspielige Aktivitäten mit dem Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Das passt nicht zu der These, dass Steuermehreinnahmen das primäre Ziel der Landespolitik sind. Bei vielen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Projekten fallen in der Gegenwart und der nahen Zukunft sichere und hohe Kosten für die öffentliche Hand an, die in den Haushalten andere Ausgaben verdrängen.<sup>36</sup> Auf Mehreinnahmen kann man bei den meisten Projekten allenfalls mittelfristig hoffen. Dieses Verhalten entspringt der politischen Logik und widerspricht offenkundig der theoretisch postulierten Einnahmenfixierung.

<sup>35</sup> Huber; Lichtblau (1998) argumentieren etwas differenzierter. Sie sagen, dass das Gewicht wirtschafts- und wachstumspolitischer Argumente in politischen Entscheidungen geschwächt wird, wenn keine fiskalischen Nutzen damit verbunden sind.

<sup>36</sup> Angeblich wird die Ansiedlung der Airbus-Flugzeugwerft die Stadt Hamburg rund 750 Mio. Euro kosten. Fiskalisch wird diese Aktion kurzfristig wohl kaum ein Geschäft werden.

Dazu kommt eine grundsätzliche Inkompatibilität zwischen der modellmäßigen Einnahmenfixierung und den Aussagen der empirischen Wahlforschung. Dort werden verschiedene Faktoren für die Entscheidungen bei Wahlen verantwortlich gemacht. So werden strukturelle Variablen, wie die Gesellschaftsstruktur, das kulturelle und religiöse Milieu etc., Persönlichkeitsfaktoren des Wählers, politisch-situative Faktoren (Kandidaten, Meinungsklima etc.) und politisch-konjunkturelle Einflüsse (ökonomische Erwartungen, Sachfragen, Wahlkampf etc.) genannt.<sup>37</sup> Spezifikationen für Landtagswahlen legen den Schwerpunkt auf den Korrekturcharakter von Landtagswahlen, d.h. die jeweilige Bundesopposition gewinnt normalerweise bei Landtagswahlen Stimmen hinzu.<sup>38</sup> Zudem gibt es Hinweise auf die im Bewusstsein der Wähler relativ geringere Bedeutung von Landtagswahlen etc.<sup>39</sup> Letztlich überwiegen die Faktoren, die entweder wenig Bezug zu landespolitischen Themen haben oder unter dem Aspekt der Schaffung von Arbeitsplätzen eher in die Richtung einer unternehmensfreundlichen Wirtschaftspolitik zielen oder aber wie Bildungspolitik und Innere Sicherheit schwer als „wirtschaftsfeindlich“ oder „-freundlich“ einzuordnen sind. Vor dem Hintergrund dieser Faktoren hat ein Kalkül mit etwaigen zukünftigen Steuererträgen nur eine geringe Bedeutung. Deswegen ist auch die relativ hohe Abschöpfung etwaiger Steuermehreinnahmen durch den Länderfinanzausgleich und damit dessen Bedeutung für die Wahl der wirtschaftspolitischen Strategie wahrscheinlich kaum bis gar nicht relevant. D.h. wenn bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen aufgrund des Wiederwahlkalküls ergriffen werden, ist es relativ gleichgültig, ob möglicherweise damit verbundene Steuermehreinnahmen in konfiskatorischer Höhe belastet werden oder nicht.

#### 4.5 Prämienmodell im Finanzausgleich ab 2005

Trotz all dieser grundsätzlichen Bedenken hat die Anreizdiskussion einen politischen Druck aufgebaut, der zur Einführung des sogenannten Prämienmodells im neuen Finanzausgleichsrecht geführt hat. Dabei werden die gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlichen Steuereinnahmewachse (bzw. unterdurchschnittlich absinkenden Steuermindereinnahmen) bei den jeweiligen Ländern zu 12 v.H. bei der Bestimmung der Finanzkraft abgesetzt. Der tatsächliche Umverteilungseffekt ist, wie Tabelle 3, zeigt jedoch relativ gering.

Ob die Einführung dieser neuen Regelung tatsächlich zu einer Erhöhung der Anreize führt, lässt sich nur schwer beurteilen.<sup>40</sup> In normal verlaufenden Jahren wäre diese Regelung wahrscheinlich strategieanfällig. So könnten vor allem kleinere Länder versucht sein, Zahlungseingänge großer Steuerzahler zeitlich so zu steuern, dass sie mit größerer Wahr-  
schein-

<sup>37</sup> Vgl. Schultze 1991: 11; Woyke 1994: 199–200.

<sup>38</sup> Die Landtagswahlen der vergangenen Jahre scheinen diese These zu bestätigen. Landtagswahlen werden auch zu Abstimmungen über die zu den jeweiligen Zeitpunkten aktuellen bundespolitischen Vorhaben umfunktioniert. Damit jedoch gerät die Abstimmung über landespolitische Themen und somit auch über die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Länder immer mehr in den Hintergrund. Wenn doch einmal landespolitische Themen im Vordergrund stehen, dann sind es meist nicht wirtschafts- und/oder finanzpolitische. Vgl. auch Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2001: 41–59.

<sup>39</sup> Vgl. Schultze 1991: 47–48.

<sup>40</sup> Vgl. auch Lenk 2002.

Tab. 3: Wirkung des § 7 Abs. 3 FAG 2005 (Prämienmodell)

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH
Recht ab 2005									
2001	0,6	-1,9	0,1	1,9	-2,9	2,0	1,9	2,0	1,9
2002	8,4	-2,4	-2,4	-2,9	-2,4	-3,0	-3,0	-3,0	-2,9

	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Recht ab 2005							
2001	2,0	2,0	2,0	-0,0	1,0	-9,6	2,7
2002	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-4,1	-3,0	-4,1

Beträge in Euro/EW  
Datenbasis: Vorl. Abrechnungen für die Jahre 2001 und 2002



lichkeit in den Genuss der Prämie gelangen. Allerdings besteht immer auch ein unkalkulierbares Risiko. Im Jahr 2002 hätte beispielsweise Nordrhein-Westfalen die komplette Prämie absorbiert, weil im Jahr 2001 die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer dort extrem niedrig ausfielen. Die „Einnahmennormalisierung“ im Jahr 2002 erscheint im Prämienmodell jedoch als überdurchschnittlicher Steuereinnahmenezuwachs und begründet damit eine Freistellung von 12 v.H. des überdurchschnittlichen Steuereinnahmenezuwachses bei der Bestimmung der Finanzkraft. Den kritischen Stimmen zum Prämienmodell ist insofern durchaus zuzustimmen, wenn sie das Prämienmodell für eine Fehlkonstruktion halten.<sup>41</sup> Darüber hinaus ist diese Regelung eindeutig keine Vereinfachung des Finanzausgleichsrechts.

Eine stärkere Senkung des Tarifs – gegenfinanziert durch eine höhere Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen – wäre wahrscheinlich „anreizsteigernder“ gewesen, wenn es für notwendig erachtet worden wäre, eine Anreizerhöhung vorzunehmen.

#### 4.6 Zwischenfazit zu den Anreizwirkungen

Insgesamt gesehen ist festzuhalten, dass die Selbstbehalte von Steuermehreinnahmen der einzelnen Länder unterschiedlich hoch sind und insofern auch räumliche Unterschiede vorliegen. Allerdings ist das tatsächliche Entscheidungsverhalten von Landesregierungen deutlich weniger stark von potenziellen Mehreinnahmen beeinflusst als es für eine echte Relevanz der Anreizhypothese notwendig wäre. Die unterschiedlichen Wachstumsraten der Länder sind nicht die Folge von unterschiedlich hohen Selbstbehaltsquoten. Die Anreizhypothese scheint somit eher den Charakter eines theoretischen Konstrukts aufzuweisen als eine empirisch fundierte Aussage über die Realität zu sein.<sup>42</sup>

### 5. Schlussbemerkung

Fasst man die Ergebnisse kurz zusammen, dann lässt sich festhalten, dass zum einen die tatsächliche Einnahmenverteilung nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen räumlich deutliche Unterschiede aufweist. Zum anderen kann die These, dass relativ niedrige Selbstbehaltsquoten eine empirisch relevante Wachstumsbremse darstellen, nicht länger aufrechterhalten werden.

Die Verteilung der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen hat grundsätzlich kaum eine originäre oder eigenständige Funktion. Sie dient vielmehr – wie in der ökonomischen Theorie des Föderalismus dargestellt – der Finanzierung der aus den Aufgaben abgeleiteten Ausgaben einer gebietskörperschaftlichen Ebene bzw. der einzelnen Gebietskörperschaften. Dies ist der entscheidende Maßstab für die Frage, ob die Einnahmenverteilung angemessen ist. Das ist jedoch weder für eine staatliche Ebene noch für einzelne Gebietskörperschaften einfach zu beantworten.

<sup>41</sup> Vgl. Sachverständigenrat 2001: 13.

<sup>42</sup> Barette; Fenge; Huber; Leibfritz; Steinherr (2000: 34) kommen zu dem Schluss, dass „die theoretisch ermittelten negativen Anreizeffekte der hohen Grenzbelastungen auch empirisch relevant sein könnten. ... Allerdings ist wegen der Schätzunsicherheiten eine vorsichtige Interpretation der quantitativen Ergebnisse angebracht.“



Beschränkt man die Frage auf die distributionspolitische Aufgabenstellung des Finanzausgleichs, bleibt die Antwort ebenfalls offen. Zwar wird eine Annäherung der Finanzkraft erreicht und die Finanzausstattung der ostdeutschen Länder auf ein überdurchschnittliches Niveau gebracht. Ob das aber bedarfsgerecht oder angemessen ist, kann nicht mehr objektiv abgeleitet werden.

Möglicherweise wird der Finanzausgleich auch mit zu vielen Anforderungen und Zielvorstellungen befrachtet. So wird häufig auch – als selbsterklärender Eigenwert – die Forderung nach einem einfachen und transparenten Finanzausgleich erhoben. Bei dieser Frage steht allerdings immer der Grundkonflikt zwischen einer Bedarfsmessung, die sich im einfachsten Fall am Einwohner orientiert, und einer differenzierten – und damit notwendigerweise zunehmend komplizierteren, intransparenteren und möglicherweise auch strategieanfälligeren – Bedarfsmessung im Hintergrund. Das kann nicht objektiv aufgelöst werden, denn Einfachheit kostet immer Genauigkeit, während ein hoher Grad an Genauigkeit intransparenter und strategieanfälliger ist. Zudem werden räumlich unterschiedliche Bedarfe durch ein sehr einfaches System nicht angemessen ausgeglichen. Die Frage, ob der bundesstaatliche Finanzausgleich noch oder demnächst einfach genug ist oder zu kompliziert, bleibt also auch offen.

Wenn der bundesstaatliche Finanzausgleich als Ende der Steuerzerlegung gesehen wird, tritt eine weitere Beurteilungsdimension hinzu. Die Gewichte der anderen Ziele und Funktionen relativieren sich dann nochmals. Insgesamt entsteht so ein differenziertes und zunehmend in sich widersprüchliches Beurteilungsraster. Von daher wäre zunächst die Aufgabenstellung eines Finanzausgleichs exakter zu präzisieren, als es die grobe ökonomische Zielkategorisierung in Allokation und Distribution oder aber unterschiedliche politische und rechtliche Verlautbarungen ermöglichen.

Der Versuch des Bundesverfassungsgerichts, die an der Formulierung der Neuregelung des Finanzausgleichs Beteiligten zunächst zur Entwicklung eines konsistenten und gemeinsam akzeptierten Anforderungsprofils zu motivieren, muss als gescheitert betrachtet werden, weil jedem Beteiligten die Wirkungen von abstrakt formulierten Kriterien auf die eigene fiskalische Position bekannt waren.<sup>43</sup> Die technischen Möglichkeiten – quasi in Realzeit alle denkbaren Szenarien durchzuspielen – haben den strategisch orientierten Verteilungsstreit bereits in die Diskussion abstrakter Beurteilungskriterien verschoben. Das aber zeigt, dass wahrscheinlich nicht einmal ein konsistentes Beurteilungsraster gefunden werden kann. Der Finanzausgleich wird also weiterhin von verschiedenster Seite – mehr oder weniger gerechtfertigt – kritisiert werden.

---

<sup>43</sup> Ein anderer Weg, die grundlegenden Finanzausgleichsprinzipien der Länder zu identifizieren, hätte darin bestanden, die Konstruktionsprinzipien ihrer kommunalen Finanzausgleichssysteme, die in Landesgesetzen formuliert sind, offen zu legen. Darauf aufbauend hätten dann gemeinsame und ggf. weniger strategisch beeinflusste Leitlinien für einen Länderfinanzausgleich entwickelt werden können. Dabei wären dann für einige Länder erhebliche Inkonsistenzen zwischen öffentlicher Argumentation im Streit um den Länderfinanzausgleich und gesetzgeberischem Handeln beim landesinternen kommunalen Finanzausgleich sichtbar geworden. – Möglicherweise wären die kommunalen Finanzausgleichssysteme in einigen Ländern an die Länderfinanzausgleichsargumentation angepasst worden.

## Literatur

- Baretti, Ch. Fenge, R.; Huber, B.; Leibfritz, W.; Steinherr, M. (2000): Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand: Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung. In: ifo-Schnelldienst, 53. Jg., Heft 28–29, S. 26–38.
- Baretti, Ch.; Huber, B.; Lichtblau, K. (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 1, S. 38–44.
- Berthold, N.; Drews, St. (2001): Die Bundesländer im Standortwettbewerb. Gütersloh.
- Bundestagssonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz (2001a): DS 51, Schreiben des BMF Referat V A 4 vom 5. Februar 2001, Berechnung von Eigenbehaltsquoten bei Steuermehreinnahmen.
- Bundestagssonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz (2001b): DS 65, Schreiben des BMF Referat V A 4 vom 3. April 2001, Zum Umfang der im Rahmen der Finanzkraft zu berücksichtigenden Einnahmen; Höhe der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs.
- Bundestagssonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz (2001c): DS 93, Schreiben des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung vom 20. Juni 2001; Neuregelung des Länderfinanzausgleichs in Deutschland.
- Deubel, I. (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Köln et al.
- Eltges, M.; Zarth, M.; Jakubowski, P.; Bergmann, E. (2002): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Bonn.
- Hidien, J. W. (1999): Handbuch Länderfinanzausgleich. Baden-Baden.
- Hidien, J. W. (2000): Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden im Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG – Rechtsgutachten.
- Homburg, St. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs In: Finanzarchiv, NF Band 51, Heft 1, S. 312–330.
- Homburg, St. (1997): Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. In: Homburg, St.; Sinn, H.-W.; Nowotny, E. (Hrsg.): Finanzföderalismus in Europa. Berlin, S. 61–5.
- Huber, B.; Lichtblau, K. (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform. In: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 3, S. 142–147.
- Junkernheinrich, M.; Micosatt, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft – Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin.
- Lenk, Th. (2002): Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – auf Basis der Steuerschätzung Mai 2002 und einer aktualisierten Bevölkerungsstatistik. Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Diskussionsbeiträge 36.
- Milbradt, G.; Diedrichs, D. (2001): Berücksichtigung der kommunalen Einnahmenautonomie beim Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 6, S. 331–339.
- Peffekoven, R. (1993): Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, S. 11–27.
- Peffekoven, R. (2001): Statt grundlegender Reformen fragwürdige Änderungen im Detail. In: Wirtschaftsdienst 81. Jg., Heft 8, S. 427–434.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Auf dem Wege zur Wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Jahresgutachten 1990/1991, Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001): Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/2002, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (2001): Fachserie 14, Reihe 10.1 Realsteuervergleich. Wiesbaden (erscheint jedes Jahr).

- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2001) (Hrsg.): Rheinland-Pfalz vor der Landtagswahl 2001 – Zeitreihen, Strukturdaten, Analysen. Bad Ems.
- Scherf, W. (2000): Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Frankfurt.
- Schultze, R.-O. (1991): Wählerverhalten und Parteiensystem, Erklärungsansätze und Entwicklungsperspektiven. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Wahlverhalten. S. 11–43.
- Wieland, J. (1991): Die Konzessionsabgaben. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Wohltmann, M. (2000): Einheitliche Nivellierungshebesätze und adäquate Berücksichtigung der Gewerbesteuerkraft im kommunalen Finanzausgleich. In: der gemeindehaushalt, 101. Jg., Heft 9, S. 193–210.
- Woyke, W. (1994): Stichwort: Wahlen, Wähler – Parteien – Wahlsysteme. 8. völlig neu bearbeitete Auflage, Opladen.